关于湛江市2016年市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

市审计局局长 符 强

（2017年8月29日）

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告2016年度市本级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

2016年，市审计部门在市委、市政府和省审计厅的领导下，围绕审计全覆盖的目标，积极适应新常态、践行新理念，稳步推进审计监督全覆盖，实施各类审计及审计调查，较好地发挥了审计监督和保障作用。

根据《中华人民共和国审计法》、《广东省预算执行审计条例》及相关法律法规，市审计局对2016年度市本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计，重点审计财政管理和部门预算执行情况，跟踪审计精准扶贫精准脱贫、供给侧结构性改革等重大政策措施的推进和落实情况，持续加强对十件民生实事、十大民心工程、医疗保险、保障性安居工程等重点民生和建设项目审计，较好地发挥审计在维护国家经济安全、推动深化改革和促进反腐倡廉等方面的积极作用。

市财政部门编制的决算草案显示：2016年市本级（含湛江开发区、湛江奋勇高新区、市南三岛滨海旅游示范区）一般公共预算总收入186.92亿元，总支出157.18亿元，年终结转29.74亿元；政府性基金预算总收入106.74亿元（含债务转贷收入70.20亿元），总支出102.26亿元，年终结转结余4.48亿元；国有资本经营预算总收入6396万元，总支出4916万元，年终结转结余1480万元；社保基金预算总收入144.02亿元，总支出133.92亿元，当年收支结余10.10亿元，年终滚存结余89.77亿元。

审计结果表明，各部门、各地区认真执行十三届人大第六次会议批准的财政预算，2016年市本级财政预算执行良好，财政收支管理总体规范。

——优化结构，着力保障民生支出。2016年，市本级一般公共预算安排教育支出占比17.24%，比上年上升4.95%；社会保障和就业支出占比12.42%，上升2.57%；城乡社区支出占比9.57%，上升3.81%；医疗卫生支出占6.95%，上升2.56%；有力提高了群众生活水平，改善了城乡生活环境。

——统筹兼顾，切实保障重点支出。积极推动重大政策措施落实和基础设施建设，推进创新驱动发展，促进产业转型升级，推动经济提质增效。市本级一般公共预算安排城乡社区支出9,9亿元，比上年增加1.55亿元，占比从5.76%提高到9.57%；安排科技支出2.81亿元，比上年增加1.51亿元，占比从0.9%提高到2.71%；推动了重大项目建设，改善了城乡基础设施，提高了我市发展后劲。

——推进改革，不断规范预算管理。健全完善预算编制，实行“全口径”预算管理；进一步加强政府债务管理，落实政府债务限额管理。调整完善转移支付制度，推进财政转移支付制度改革；加快国库管理改革，完善国库集中支付系统，健全预算执行动态监控机制，完善财政资金监督管理。厉行节约，严控一般性支出，2016年市本级“三公”经费支出下降40.34%。

对上年度审计工作报告反映的问题，有关县（市、区）和部门、单位按照审计工作会议的部署和要求，认真组织整改。对历史遗留问题，深入核查、落实责任、妥善处置；对体制机制性问题，加快推进改革、完善制度。截至2017年6月底，按照审计要求已上缴、追回或归还各级财政资金1250.85万元，促进拨付资金到位1381.55万元，规范会计账目资金17.20亿元，审计后挽回（避免）损失1685.91万元；采纳审计建议202条。

#  一、财政管理审计情况

## （一）市本级财政管理审计。

组织对2016年度市本级财政预算执行和其他财政收支情况审计。审计结果表明，市财政部门在经济下行压力较大形势下，积极落实市委市政府的决策部署，围绕推进供给侧结构性改革要求，深化预算管理制度改革，优化财政支出结构，加大关键领域和薄弱环节投入，较好地发挥财政保障职能。审计发现的主要问题是：

### 1．预算管理方面

（1）预算编制不规范。湛江奋勇高新区、市南三岛滨海旅游示范区两个非独立行政区划的功能区2016年预算草案未按规定报市人大常委会审批，湛江开发区未单独编制国有资本经营预算。

（2）预算编制未细化。市直国有土地收益安排的支出4500万元年初预算未细化到部门单位。湛江开发区一般公共预算及政府性基金预算支出未按功能分类编列到项级科目，一般公共预算的基本支出未按经济分类编列到款级科目。

（3）部分财政转移支付资金分解下达不及时。市直有2笔一般转移支付资金、19笔专项转移支付资金合计2.95亿元超过60天未分解下达，最长1笔间隔322天；湛江开发区有31笔一般转移支付资金、43笔专项转移支付资金合计1.80亿元超过60天未分解下达，最长1笔间隔306天。

### 2．预算执行方面

（1）部分预算调整未按规定程序报批。湛江开发区石化产业区、钢铁配套园区等支出5989万元，东海中央商务区建设项目支出1899万元，征地拆迁补偿及安置支出2425万元，消化以前年度列支挂帐14925万元,以上支出未列入预算调整方案报市人大常委会审批。

（2）107个100万元以上的预算项目执行率为0，涉及资金7.61亿元，其中：市财政局有17个预算项目涉及资金3.04亿元未下达预算单位，湛江开发区财政局58个预算项目涉及资金3.05亿元未下达预算单位。

（3）40个1000万元以上重点项目支出执行率低于50%，涉及资金11.74亿元，其中：市直有25个重点项目涉及资金8.66亿元；湛江开发区有15个重点项目涉及资金3.08亿元。

（4）部分资金结转超过两年未使用，其中：市直94项余额2.32亿元，湛江开发区60项余额5366万元，湛江奋勇高新区1项110万元。

### 3．财政收支管理方面

（1）收入未按规定上缴国库。其中：市直建设用地缴款85998万元，财政专户结余1690万元，利息收入2万元；湛江奋勇高新区地租等收入304万元。

（2）收入未及时清算。市财政局2016年财政专户账“未名收入暂存”科目年末余额6028.96万元，其中：2016年新增4820.23万元, 2015年新增194.98万元，2014年新增187.03万元， 2013年及以前发生数924.10万元，该科目长期挂账未根据资金性质清理，仅在2014年更正81.31万元。

（3）列支挂账，少列财政支出。其中： 市直少列当年度支出14.14亿元，历年累计少列支出73.64亿元；湛江开发区少列当年度支出2.21亿元，历年累计少列支出7.08亿元；湛江奋勇高新区少列当年度支出693万元；市南三岛滨海旅游示范区少列当年度支出835万元。

（4）省级收入未及时清算上缴。市直滞留当年居民身份证工本费省级分成收入94.69万元，余额4521.52万元未及时与省清算。

（5）化整为零规避政府采购。湛江奋勇高新区将可以由一家公司提供的“南方海谷杯”赛事相关活动服务分别与8家关联公司签订合同，人为将总金额137.31万元的合同拆分为单一合同金额均未达到政府采购金额下限20万元的8份合同。

（6）存量资金未及时统筹使用。湛江开发区省级海域使用金补助8713万元闲置3年，已形成存量资金，未收回总预算统筹使用。

## （二）县级财政管理审计情况。

# 组织对遂溪、赤坎2个县（区）财政决算进行审计。结果表明，2个县（区）认真落实省、市重大战略决策部署，稳步推进公共财政改革，完善财政管理，促进了地方经济社会持续发展。审计发现的主要问题是：

# 1.预算编制和管理不规范

遂溪县税收编制不合理，税收收入预算远超过经济增长预期；遂溪县、赤坎区预算编制不细化；遂溪县、赤坎区违规出台非税收入与执收部门工作经费挂钩政策。

# 2.财政决算不真实

遂溪县将教育收费缴入国库，多列预算收入9059万元；采用列支挂暂存的方式，虚列公共预算支出5.04亿元、基金预算支出1056万元；通过列支挂暂付的方式，少列基金预算支出2.89亿元，少列公共预算支出6400万元。

赤坎区将属于代收代支性质破产清算企业上缴的拍卖款1320万元和市级拨入征地补偿款750万元作预算收入和预算支出核算，多列预算收入和支出2070万元；通过列支挂暂付的方式，少列支出2746万元。

# 3.资金管理不规范

遂溪县未及时上缴国有资产处置收入1000万元。赤坎区未按规定取消财政周转金专户，未按规定审批程序拨付经费2616万元。

# 4.政策执行不到位

遂溪县未按规定计提农业土地开发资金1908.46万元，教育专项转移支付资金2958万元未及时安排使用，边远地区乡镇卫生院医务人员岗位津贴结余资金52万元、城乡最低生活保障金结余6024万元未及时统筹使用。

赤坎区区属单位违规发放各类奖金、补贴205万元；城乡最低生活保障金结余3269万元、区属单位结余558万元未及时统筹使用；违规将资金从零余额账户转往预算单位基本户2050万元，应实行直接支付支出项目使用授权支付50万元。

# 二、部门单位预算执行和财政财务收支审计情况

# 对5个市直单位2016年部门预算执行情况进行审计，结合经济责任审计对18个单位开展财政财务收支审计项目。审计结果表明，相关部门、单位预算执行和财政财务收支使用总体情况较好。审计发现的主要问题是：

（一）预算执行和财政财务收支方面。

1. 有5个部门单位应收未收非税收入，涉及金额2841.60万元。如市城市规划局未收取市城市综合管理局9个市政项目和霞山水产品批发市场项目城市基础设施配套费2000.37万元；市高级技工学校未按协议收取联合办学单位管理费68.46万元；市湖光岩风景区管理局应收未收租金703.22万元；湛江海滨宾馆应收未收租金66.22万元；市人民警察培训学校应收未收出租小卖部租金收入3.33万元。

2．有3个单位违反“收支两条线管理”规定，应缴未缴财政收入660.16万元。 如市湖光岩风景区管理局未缴门票等收入299.89万元；市第二强制隔离戒毒所欠缴习艺生产加工费收入等276.82万元；市第二强制隔离戒毒所将强戒人员预留款直接冲减当年经费支出41.86万元。

3．有3个单位收入1322.76万元未按规定缴纳相关税费。如市国有资产经营公司租金收入和下属单位收取的档案管理费1283万元；市卫生和计划生育局租金收入29.41万元；市第二强制隔离戒毒所租金收入10.35万元；以上收入未按规定缴纳相关税费。

4．有3个单位支付个人所得33.81万元未按规定代扣代缴个人所得税。如市人民警察培训学校支付外聘教师课酬14.02万元；市职业培训指导中心支付17.79万元；市职业技能鉴定中心支付专家劳务费2万元；；以上收入未按规定缴代扣代缴个人所得税。

5．市商业技工学校职业技能鉴定费及其它收入40.61万元存放个人账户。

6．有2个单位3个项目的预算支出完成率低于40%。如市环境保护局环境保护责任综合考核经费45万元完成率8.89%，环保业务经费360万元完成率22.35%；市民政局福利彩票公益金项目资金68.97万元完成率39.05%。

7．有3个单位部分项目资金闲置，涉及金额2223.61万元。 如市环境保护局22个项目资金1054.51万元；市卫生和计划生育局76个项目资金745.15万元；市人力资源和社会保障局人力资源市场及基层服务平台建设专项资金919.51万元。

（二） 公务支出和公款消费方面。

1．有2个单位在其他科目列支公车费用，涉及金额40.17万元。

2．有4个单位在其他科目列支接待费，涉及金额3.87万元； 有8个单位接待支出无公函、邀请函等，涉及金额62.40万元。

3．有5个单位会议费报销凭证附件不齐全，涉及金额26.36万元。

4．有1个单位科级以下人员18人共58次超标准乘坐飞机出差审批手续不完备，涉及金额7.04万元。

（三） 资产管理及政府采购方面。

1．有2个单位未按规定核算购入或调拨资产造成帐外资产，涉及金额1164.57万元。

2．有1个单位专用设备长期闲置，涉及金额405.54万元。

# 三、重大政策措施落实情况跟踪审计情况

组织开展重大政策措施落实跟踪审计，重点审计供给侧结构性改革“三去一降一补”行动计划、精准扶贫精准脱贫、重大基础设施建设项目的推进落实情况。审计结果表明，各地区、各部门积极采取措施，推进经济发展稳中有进、稳中向好、稳中提质。审计发现的问题如下：

（一） 供给侧结构性改革“三去一降一补”行动计划落实方面

1．有5个县（市、区）上报国有“僵尸企业”任务数据与市数据库的数量不一致，7个县（市、区）国有“僵尸企业”出清和脱困任务未能按期完成，影响“去产能”行动计划的落实。

2．有3个县（市）未按时完成2016年度去库存任务，影响“去库存”行动计划的落实。

3．全市符合用电优惠措施受惠条件的电力大用户13家，只有9家享受了用电优惠政策；有16家企业申请的失业保险稳定岗位补贴合计1230.65万元未及时拨付，有2128人申请的劳动力技能晋升培训补贴合计489万元未及时拨付到位；影响“降成本”行动计划的落实。

4．新能源汽车充电基础设施项目建设较慢，未将充换电基础设施项目建设和配套电网建设改造项目纳入城乡规划，新能源汽车充电设施项目投资完成率仅为5.03%；城市地下综合管廊规划编制不及时，未编制完成城市地下综合管廊专项规划，未制定城市地下综合管廊建设实施方案或2016年年度建设计划，未建立建设项目储备库制度，未确定2016—2020年五年项目滚动实施计划，影响“补短板”行动计划的落实。

（二）重大基础设施建设方面。

1．湛江西站客运枢纽工程、海堤建设工程、海东新区建设项目、佛山顺德（廉江）产业园、坡头科技产业园5个项目均进展缓慢，涉及总投资157.51亿元。

2. 湛江西站客运枢纽工程、海堤建设工程、海东新区建设项目、佛山顺德（廉江）产业园4个项目多报累计投资完成额17.75亿元。

3．海堤建设工程和海东新区建设项目资金缺口81.46亿元。

4. 湛江西站客运枢纽工程和坡头科技产业园未按计划时间完成征地拆迁工作。

5. 佛山顺德（廉江）产业园被征地农民社保资金未能落实到被征地农民个人。

（三）精准扶贫精准脱贫方面。

1．扶贫对象不精准。全市已查出拥有房产、企业、机动车等不符合扶贫条件的扶贫对象2057户7431人；应列为而未列为精准扶贫对象的低保五保人员1468户2058人。

2．扶贫台账资料不完善。抽查发现，部分村委会的扶贫台账不同程度缺少村民代表大会评议申报资料的会议记录或照片、扶贫对象公示、调查问卷、精准扶贫明白卡、扶贫手册、致贫原因的佐证材料、户口本复印件等资料。

3．履行职责不到位。个别县（市、区）和部门未正式出台“1+N”相关配套政策措施；个别村委会不公示扶贫对象名单，不核实或不评议农户申报资料；个别工作组入户调查走形式，导致所提供或采集的信息不准确；个别县没有在政府网站和镇村公告帮扶对象名单等。

4．扶贫开发项目库未建立。各县（市、区）未及时审核编制扶贫开发资金筹集使用规划及项目使用规划，未及时建设县级扶贫开发项目库。

5．扶贫开发资金未足额到位。截至2016年9月30日，县（市、区）应配套未配套资金3999.83万元。

# 6．贫困户子女就读资助惠民政策未落实到位。建档立卡贫困家庭学生生活费补助未发放；772名义务教育阶段建档立卡困难学生的家庭不符合精准扶贫资格；贫困人口194人重复申报教育补助。

# 四、重点民生项目和资金审计情况

对民生实事、民心工程等重点民生项目和环境综合整治资金、扶贫专项资金等民生资金进行审计，重点监督检查政策执行、资金使用、项目实施等情况，审计发现的问题如下：

（一）保障性安居工程跟踪审计

按照审计署的统一部署，省审计厅组织我市审计人员对2016年全市保障性安居工程进行跟踪审计。审计结果表明，我市保障性安居工程建设任务总体完成情况良好，全市实际完成安居工程开工任务、新增发放住房租赁补贴任务和农村危房改造开工任务分别占省下达任务的143.9%、108%和99.93%。通过保障性安居工程建设，健全了住房保障体系，有效改善困难家庭居住条件，并促进城市建设和新型城镇化发展。审计发现的问题是：

1.市本级和3个县（市）1.12亿元安居工程资金未及时使用，至2016年底已闲置达1年以上。

2. 保障性住房空置100套。

3. 未及时发放保障房租赁补贴，涉及272户52.45万元。

（二）医疗保险基金审计

按照审计署的统一部署，省审计厅组织我市审计人员对全市2015年和2016年上半年医疗保险政策落实、改革措施推进和基金筹集管理使用情况进行审计。2015年，全市基本医疗保险基金当年收入47.97亿元，当年支出42.20亿元，当年结余5.77亿元，年末累计结余37.84亿元。审计结果表明，各县（市、区）和医保基金相关征收管理部门能贯彻落实国家和省的决策部署，推进全民医疗保险体系建设，改革创新医疗保障管理，不断提高医疗保障水平。审计发现的问题是：

1．将医保基金违规调剂用于应由市直企业离休干部医疗统筹基金承担的离休干部医疗费，涉及金额2427.34万元。

2．有1家医疗机构超过国家规定的加成比例销售医用耗材，涉及金额1.29万元。

3．未按规定实行职工医保总额预付制度。

4．市社保局和2个县级社保局截止2016年6月底拖欠定点医疗机构的医保基金结算款1687.66万元，全部拖欠3个月以上。

（三）十件民生实事落实情况审计

组织对《2016年政府工作报告》十件民生实事落实情况进行审计。审计结果表明，十件民生实事承办事项各责任单位能够明确时间节点，落实工作措施和相关责任人，全程督导推进，及时协调解决相关工作推进中遇到的困难和问题，大部分事项按预定目标完成任务。审计发现的主要问题是：

1.市交通运输局、市公共交通有限公司主办的“新增市区公交线路12条”事项，当年新增线路虽然有12条，但部分线路属于应在以前年度开通的线路，交通局批复应在2016年开通的12条公交线路中市公共交通有限公司尚有5条未开通；

2.市住房和城乡建设局主办的“完成18074户全倒户和未损茅草房重建验收 ”事项，雷州市和徐闻县两地尚有重建户485户、无人居住茅草房1341户因特殊情况未能改造；

3.市水务局主办的“建成104条自然村污水处理站”事项，麻章区尚有7座污水处理站未建成。

（四）十大民心工程落实情况审计

组织对《2016年政府工作报告》十大民心工程落实情况进行审计。审计结果表明，各地各单位把十大民心工程作为本地区本单位工作的重中之重，集中精力抓落实，大部分事项按预定目标完成任务。审计发现的主要问题是：

1. 市水务投资集团公司主办的“动工改造10条市政供水管道”事项，人民大道西侧供水管道改造因该路段计划实施快速路改造，为避免重复建设暂停；

2.市卫生计生局主办的 “启动市第一中医院迁建和市妇幼保健院新院建设”事项，截至2017年4月，市第一中医院迁建项目仅完成规划批复，市妇幼保健院仅完成选址；

3. 湛江中心人民医院、市卫生计生局、市住房和城乡建设局主办的“完成湛江中心人民医院整体搬迁”项目部分主体工程和系统工程尚未完工，市政供水工程源珠路主管道由于土地房屋征拆工作未完成尚未开挖施工；

4. 市文广新局、市基建投资集团公司、市住房和城乡建设局主办的“动工建设市文化中心”项目未开展PPP招投标工作；

5. 市人力资源和社会和保障局、市住房和城乡建设局主办的“动工建设市二技校一期”事项，截至2017年5月，规划建设用地401亩，尚余103亩建设用地待批，用地范围内约80亩水田耕地仍未转为建设用地，可行性研究报告尚未批复。

（五）鹤地水库环境综合整治资金审计。

组织对2013年至2016年6月鹤地水库环境综合整治资金的管理、使用情况进行审计。审计结果表明，各地各部门和相关单位积极推进项目实施，财政部门和建设单位严格执行国库集中支付制度，完备请款手续，确保资金按规定用途使用。审计发现的主要问题是：

1．红湖农场负责建设的3套高效人工湿地系统（含污水管网）进度缓慢。合同规定工程应在2014年3月前完工，截至2016年6月2#、3#人工湿地系统（含污水管网）已完工尚未验收，污水处理管网1#工程、复合型生物浮岛生活污水处理1#工程尚未开工。

2．资金闲置时间较长。湛江农垦局高效人工湿地系统工程建设资金结余441.4万元已闲置2年半，生态林补偿资金9.70万元已闲置1年9个月；廉江市石角镇清拆养殖户补贴结余364.17万元。

（六）扶贫专项资金审计。

组织对雷州市和徐闻县2013至2014年度扶贫专项资金（含扶持老区发展资金、扶贫培训资金、扶贫开发补助资金、贫困村互助资金、长效扶贫资金）的分配、使用、管理和结余情况进行审计。审计结果表明，相关单位按照按照扶贫资金管理的有关规定，抓好资金分配投向，投入扶贫资金实施扶贫开发项目，发展村集体经济，推进贫困地区基础设施建设，农村生产生活条件得到一定改善。审计发现的主要问题是：

1．2个村委会侵占合资经营和租金收入合计12.90万元。

2．1个镇、1个小学、2个村委会骗取扶贫资金18.10万元。

3．2个村委会套取扶贫资金5.20万元。

4．2个村委会挤占挪用扶贫资金26万元。

5．3个乡镇6个村委会扶贫资金结余146.53万元长期闲置。

# 对本报告反映的具体审计情况，市审计局已依法征求了被审计单位意见，出具审计报告，下达审计决定；对涉嫌严重违法违纪线索，已按有关规定移交相关部门作进一步查处；对违反财经法规的问题，已作出处理处罚意见；对制度不完善、管理不规范的问题，建议有关部门单位建章立制，切实加强内部管理。下一步，将继续督促有关部门单位（地区）认真整改，全面整改情况将另行报告。

# 五、审计建议

# （一）提高财政增收质量，优化财政收支结构。

一是突出转变观念，坚持稳中求进，保持稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险综合平衡，改变财政过度依赖房地产行业税收和土地出让金等非税收入的状态。二是完善非税收入征管制度，加强非税收入收缴管理信息系统建设和各行政部门的协调配合、信息共享，做到应收尽收。三是进一步优化财政支出结构、压缩开支和提高财政资金使用效益，通过增收节支逐步实现收支平衡，逐步安排预算指标消化归垫被占用的资金。

（二）加强财政管理，强化预算约束力。

一是加强对财政收入的管理，严格按规定将所有财政收入全部纳入预算管理，规范国资收益的收缴和预算管理，真实完整反映预算收支情况，实现财政资金的全口径预算管理。二是加强地方财政预决算编报工作，提高预算编制的细化程度和公开水平，合理编制财政收支预算，避免为实现虚假收支平衡通过挂账方式虚减预算支出。三是强化预算约束力，在保证公共支出合理需要的前提下，妥善安排各类预算支出，严格预算执行，坚持量入为出，以收定支，切实防范财政风险。

（三）加强财政专户和各类代管资金管理，确保预算收支真实完整。

一是加快推行非税收入直接缴入国库工作，同时对财政专户和代管资金进行彻底的清理，认真区分非税收入、财政专户管理资金、代管资金并做好分类管理工作，防止通过财政专户或代管资金调节财政收支情况发生，确保预算收支真实完整。定期向市政府报告财政专户资金（包括代管资金）管理及结存情况，确保财政资金安全。

（四）加快预算执行进度，提高预算执行率，充分发挥财政资金效益。

年初预算和重点项目支出未能得到有效执行，部分存量资金未能得到及时盘活的问题应引起高度重视，财政部门应进一步加强预算绩效管理，及时盘活存量资金，提高财政资金效益。